



Discurso del Defensor del Pueblo Europeo -La Ciudadanía Europea

Discurso

Introducción

1. En julio de 1995 el Parlamento Europeo me eligió como el primer Defensor del Pueblo Europeo y en septiembre del mismo año asumí ante el Tribunal de Justicia el compromiso solemne de ejercer mis funciones con independencia e imparcialidad absolutas. De modo que llevo un poco más que un año en mis funciones.

Mi ponencia hoy se compone básicamente de tres partes. Voy a exponerles, en primer lugar, la posición del Defensor del Pueblo Europeo en el sistema de protección jurídica de los derechos que los Tratados constitutivos confieren a los ciudadanos europeos. Después, les haré parte de mis experiencias durante el año transcurrido y, finalmente, haré unas observaciones sobre el futuro de la ciudadanía europea y del cargo de Defensor del Pueblo Europeo.

El Defensor del Pueblo en el sistema de protección jurídica

2. La protección jurídica de los derechos que el ordenamiento comunitario confiere al particular es ante todo suministrada por el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia así como las jurisdicciones nacionales. El Artículo 173 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea permite que los particulares puedan atacar en justicia los actos adoptados por las instituciones comunitarias, sin embargo en lo que se refiere a los actos de alcance general, sólo bajo la difícil condición de que el demandante tenga que estar afectado "directa e individualmente" por el acto impugnado. En la medida que la realización de este tipo de actos incumbe a las instituciones comunitarias, el particular podrá normalmente atacar ante los dos tribunales comunitarios en Luxemburgo el acto ejecutivo y en el marco de tal recurso hacer valer la inaplicabilidad del acto de alcance general. En la medida que la realización de actos de alcance general incumbe a las autoridades nacionales - y quisiera subrayar que la mayor parte de la normativa comunitaria es administrada por las autoridades nacionales -, el particular podrá atacar ante las jurisdicciones nacionales las medidas por las que las autoridades nacionales dan ejecución a la normativa comunitaria y, en el marco de tal recurso, hacer valer que el acto comunitario de alcance general subyacente a la medida de la realización nacional es ilegal. Para conocer de esta cuestión, la jurisdicción nacional podrá utilizar el procedimiento previsto por el Artículo 177 del Tratado de Roma para plantear cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia.

2.1. Si el particular estima que un Estado miembro viola los derechos que el ordenamiento comunitario le confiere, también deberá, en principio, dirigirse a las jurisdicciones nacionales o, eventualmente, al Defensor del Pueblo nacional. El particular también puede estimar que



sus intereses están salvaguardados al presentar una denuncia a la Comisión Europea que según el Artículo 155 del Tratado está obligada a velar por la aplicación del Derecho Comunitario; para facilitar la presentación de denuncias, la Comisión ha publicado en el Diario Oficial un formulario-tipo (DO 1989 C 26, p.6). Las denuncias presentadas por los particulares constituyen en efecto la fuente más importante de la Comisión para detectar los incumplimientos de los Estados miembros. En última instancia, tal denuncia podrá desembocar en que la Comisión decida interponer un recurso en virtud del Artículo 169 contra el Estado miembro en cuestión. Es objeto de controversia la cuestión de si la Comisión está obligada a tratar una denuncia presentada; sin embargo, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia está establecido que el particular no puede interponer un recurso contra la Comisión por motivo de que ésta no ha perseguido un asunto de incumplimiento por parte de un Estado miembro (véase entre otras la sentencia de 17 de mayo de 1990 en el asunto C-87/89, Sonito, Rec. p. I-1981). Y es común que la Comisión comunica a los denunciados que en primer lugar, incumbe a las jurisdicciones nacionales velar por la aplicación de la normativa comunitaria por las autoridades nacionales siempre y cuando que las disposiciones en cuestión sean de aplicación directa e inmediata y, eventualmente condenar el Estado miembro en cuestión a reparar el daño que haya podido sufrir el particular como consecuencia de la violación de las disposiciones comunitarias en cuestión.

2.2. Si el particular estima violados sus derechos, también puede optar por presentar una petición ante el Parlamento Europeo. Hasta el Tratado de Maastricht, el derecho de presentar peticiones ante el Parlamento Europeo estaba únicamente previsto por el Reglamento Interno del Parlamento. El derecho quedó formalmente reconocido por el Tratado de Maastricht y está ahora contemplado en los Artículos 8 D y 138 D del Tratado de Roma y por lo tanto, forma parte integrante de la noción de la ciudadanía europea. Las peticiones son tratadas por una de las comisiones parlamentarias permanentes del Parlamento que con mucha frecuencia pide a la Comisión Europea investigar el asunto. En caso de incumplimiento por parte de un Estado miembro, el particular puede tener interés en dirigirse al Parlamento en vez de dirigirse directamente a la Comisión Europea por motivo de la presión que el Parlamento eventualmente puede ejercer sobre la Comisión para que ésta persiga el asunto respecto al Estado miembro en cuestión.

2.3. Finalmente, llegamos al cargo de Defensor del Pueblo Europeo que también fue creado por el Tratado de Maastricht como componente de la noción de ciudadanía europea. En el Tratado de Roma fueron insertados los Artículos 8 D y 138 E según los que todo ciudadano de la Unión tiene el derecho a acceder al Defensor del Pueblo en relación a casos de mala administración en la actuación de los organismos e instituciones comunitarias, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Vemos de este modo que el papel que el Defensor del Pueblo puede desempeñar en el control con la aplicación correcta del Derecho comunitario queda seriamente limitado en el sentido que la aplicación efectuada por las autoridades nacionales se ha excluido del ámbito de competencia. Me permito de repetir que la mayor parte de la normativa comunitaria es administrada por autoridades nacionales. El control con esta administración, por lo tanto, tiene que ser ejercido a nivel nacional por la entidad competente, como es por ejemplo el



Defensor del Pueblo nacional lo cual pone de manifiesto la necesidad de que haya algún tipo de cooperación entre el Defensor del Pueblo Europeo y sus homólogos nacionales; tema sobre el que volveré más tarde en esta ponencia.

La labor realizada durante el año transcurrido

3. Esta limitación del ámbito de competencia del Defensor del Pueblo Europeo a la que acabamos de referirnos explica en gran parte el gran número de reclamaciones inadmisibles que se han recibido. Parece que muchos ciudadanos no han percibido la limitación y, por lo tanto, se dirigen al Defensor del Pueblo Europeo cuando se enfrentan con un problema comunitario en manos de la administración nacional. Para remediar a esta situación yo y mi oficina hemos consagrado bastantes esfuerzos en informar al público sobre la nueva institución y su ámbito de competencia.

3.1. Hasta la fecha se ha recibido alrededor de 1000 reclamaciones de las que alrededor 700 han sido tratadas. De estas 700, alrededor 150 han sido transmitidas a una institución comunitaria para que se pronuncie sobre el objeto de la reclamación y casi todas estas 150 conciernen a la Comisión Europea, lo que apenas es sorprendente dado que la Comisión es la institución comunitaria que principalmente adopta decisiones que tienen un impacto directo en los ciudadanos. A fines de septiembre de este año se había terminado la tramitación de la reclamación en 27 casos; en 11 casos se llegó a una solución amistosa entre la institución en cuestión y el reclamante y sólo en 1 caso estimé pertinente formular un comentario crítico respecto a la institución. Esta situación se debe en gran parte a que la Comisión Europea ha adoptado una actitud muy positiva. El motivo por el que la tramitación ha terminado sólo en tan pocas reclamaciones se debe en particular a los plazos que se aplican en el procedimiento. La institución contra la que la reclamación está dirigida dispone de un plazo de 3 meses calendarios completos (4 meses con la traducción) para presentar sus primeros comentarios sobre la reclamación y después, el reclamante dispone de un mes calendario completo para presentar sus observaciones sobre los comentarios. Estos plazos han tenido como consecuencia que no ha sido hasta este otoño que se ha podido entrar en ensayos de encontrar soluciones amistosas entre el reclamante y la institución en cuestión o entrar en investigaciones más profundas. Queda claro que no es hasta el fin del año que se puede apreciar la totalidad de casos en que el reclamante ha obtenido algún tipo de éxito; las experiencias nacionales muestran que esto sucede en un 10-15 por ciento de los casos.

En el material que se les ha distribuido encontrarán más detalles sobre (unos?) casos concretos así como más elementos estadísticos.

En cuanto a los objetos más habituales de las reclamaciones es difícil extraer esta información de las estadísticas. Entre los objetos más habituales creo que se puede mencionar alegados retrasos en la tramitación de asuntos, alegadas negativas a facilitar información y alegaciones en cuanto a irregularidades en los procedimientos de reclutamiento para la función pública europea.

En lo que concierne la repartición geográfica de las reclamaciones, se puede constatar que de los siguientes países provienen proporcionalmente más reclamaciones de lo que les



correspondiera en función de su parte en la población total de la Comunidad: España, Portugal, Inglaterra, Irlanda, Austria, Bélgica, Luxemburgo, Finlandia y Dinamarca. En el caso de Bélgica y Luxemburgo, esto se explica probablemente por el hecho de que las instituciones comunitarias se encuentran en estos dos países.

3.2. En el Tratado está previsto que el Defensor del Pueblo puede llevar a cabo investigaciones "por iniciativa propia". En el tiempo transcurrido he iniciado tres investigaciones por iniciativa propia. La más importante concierne a la transparencia dentro de la Comunidad, más bien el variante de la transparencia que se llama el acceso público. En el marco de la firma del Tratado de Maastricht, los Estados miembros adoptaron una declaración en que manifestaron su atamamiento a la transparencia (1) . Para dar cumplimiento a esta declaración, el Consejo y la Comisión adoptaron a finales de 1993 un Código de Conducta rigiendo el acceso público a sus documentos. Sin embargo, las otras instituciones y órganos comunitarios seguían viviendo en la oscuridad. Tomando en consideración esto y el hecho de que buena parte de las reclamaciones presentadas a mi oficina concernían negativas a proporcionar información, me dirigí en el verano de este año a las demás instituciones y órganos comunitarios para plantearles la cuestión de si tendrían la intención de adoptar reglas similares a las de la Comisión y el Consejo. Las primeras respuestas recibidas son positivas y tengo la esperanza que las que todavía faltan puedan ser caracterizadas del mismo modo.

Yo por mi parte he establecido que en mi oficina el público puede tener acceso a las reclamaciones, a no ser que el reclamante haya solicitado la confidencialidad. Asimismo he dispuesto que se tiene acceso público a las primeras observaciones que la institución en cuestión presente sobre una reclamación. Sin embargo, en el resto del procedimiento hasta que yo tome mi decisión final en el asunto, no se aplica el principio de acceso público para de este modo poder facilitar la posibilidad de llegar a una solución amistosa entre el reclamante y la institución. Describí esta práctica en mi informe anual de 1995 que fue presentado al Parlamento durante la primavera de este año, y el Parlamento no pasó ninguna objeción; al contrario, las reacciones fueron positivas. Sin embargo, el Parlamento consideró que se podría hacer más frecuentemente uso de la facultad de comenzar investigaciones por iniciativa propia.

De las dos otras iniciativas, una concierne el derecho a la información en el contexto de los concurso-oposiciones organizados por las instituciones comunitarias y la otra concierne los derechos del denunciante en los procedimientos que conduce la Comisión en vistas de establecer o no un incumplimiento por parte de un Estado miembro cuando este procedimiento tiene por base una denuncia (procedimientos ex Artículo 169).

3.3. En cuanto a los asuntos ya terminados, creo que conviene mencionar lo consiguiente: como ya lo he mencionado, la Comisión Europea tiene por misión velar por la aplicación de la normativa comunitaria. Cuando se trata de velar por la aplicación realizada por parte de los Estados miembros, la Comisión ha hecho valer que posee un poder discrecional en el establecer si hay incumplimiento por parte de un Estado miembro y que, por lo tanto, esta actividad de la Comisión no podría ser objeto de una investigación mía. Yo, por mi parte, he hecho valer la opinión que a pesar de un poder discrecional, principios legales y de buena



conducta administrativa tienen que ser respetados y que sí tengo competencia para investigar si eso ha sido el caso en un supuesto concreto. Por otra parte, está claro que mi competencia cede en la medida que el poder discrecional de la Comisión refleja elementos más bien de carácter político que la Comisión legítimamente puede tomar en consideración. Parece que mi opinión ha prevalecido.

3.4. Volviendo a las reclamaciones inadmisibles, como dije, gran parte de ellas conciernen a las autoridades nacionales, o cuando actúen en virtud de una normativa comunitaria o sea en ámbitos únicamente regidos por el Derecho nacional. Este hecho me ha inspirado a comenzar una cooperación con los Defensores del Pueblo o los órganos equivalentes nacionales. La mayoría de los Estados miembros tienen un Defensor del Pueblo nacional; en Luxemburgo y en Alemania se ha optado por instaurar una comisión parlamentaria de peticiones. Bélgica tiene dos Defensores del Pueblo regionales, uno para Flandes, otro para Valona. En Italia existen igualmente Defensores del Pueblo regionales aun que tanto en este país como en Grecia se está proyectando instaurar oficinas nacionales.

En un seminario que organicé a fines de septiembre en Estrasburgo, al que estaban representados todos los Defensores del Pueblo nacionales o los órganos equivalentes, concordamos en comenzar una cooperación en vistas de promover la aplicación correcta del Derecho Comunitario en beneficio de los ciudadanos europeos. También estaban presentes la Comisión Europea y la comisión de peticiones del Parlamento Europeo.

La cooperación que se realiza en plena igualdad y con mucha flexibilidad tiene en particular por objetivo poder referir el ciudadano lo más rápido posible a la instancia competente para tratar su asunto. Además, se examinará la posibilidad de organizar seminarios en común, realizar visitas mutuas e intercambiar informaciones para incrementar el conocimiento del Derecho Comunitario a todos niveles. Todas las oficinas nombrarán un funcionario particularmente encargado de promover la cooperación con las demás oficinas.

Espero que esta cooperación que ha sido plenamente concebida en el espíritu de la original iniciativa española del año 1990 tenga el mayor éxito posible y que contribuya a la aplicación correcta del Derecho Comunitario a todos niveles tanto en las instituciones comunitarias como en los Estados miembros.

Reflexiones finales

4. A menudo se me pregunta si es demasiado limitado el ámbito de competencia que se ha atribuido al Defensor del Pueblo Europeo. En esta ponencia espero haber dado una respuesta a esta cuestión en el sentido que la limitación no impide una cooperación constructiva con las demás instancias que velan por la aplicación correcta de la normativa comunitaria, o sea la comisión de peticiones del Parlamento Europeo, la Comisión Europea o los Defensores del Pueblo de los Estados miembros. En efecto, casi siempre tiene competencia una de estas instancias para asistir al ciudadano y, por lo tanto, lo importante es de poder cooperar de manera flexible y eficaz para brindar al ciudadano esta asistencia. Yo haré lo posible para que sea exitosa la cooperación.



Si la cooperación fracasa, tocará a las instancias competentes considerar si conviene extender el ámbito de competencia del Defensor del Pueblo Europeo. Aun que se decida así, el Defensor del Pueblo sólo podría ejercer sus competencias en estrecha colaboración con instancias nacionales, en primer lugar en particular con los Defensores del Pueblo de los Estados miembros; se podría considerar la posibilidad de prever que únicamente en el caso de que los esfuerzos de estos últimos sean sin éxito, el Defensor de Pueblo debería acudirles.

Según lo que yo sepa, la Conferencia Intergubernamental no se interesa por la cuestión de una posible extensión del ámbito de competencia.

4.1. Sin embargo, la Conferencia sí tratará cuestiones que puedan interesar el Defensor del Pueblo Europeo, por ejemplo en cuanto a la transparencia. Personalmente creo que sería adecuado que el principio del acceso público a los documentos de las instituciones quedara formalmente reconocido en el Tratado. No se puede excluir que tal reconocimiento podría llevar las administraciones comunitarias a tomar una actitud más positiva con solicitudes de acceso público.

Durante mi primer año como Defensor del Pueblo, lamentablemente he tenido la impresión que el ejercicio efectivo de los derechos que el Tratado confiere a los ciudadanos en práctica se encuentra con numerosos obstáculos, por ejemplo en materia de reconocimiento de diplomas y títulos. No se debe excluir que fuera útil que se examinara de modo más detallado cómo se podrían hacer efectivos los derechos de ciudadanos por ejemplo a la libre circulación.

Otro tema que me interesa personalmente es la posibilidad que la Unión adhiera a la Convención Europea de Derechos Humanos, aun que una adhesión apenas tuviera un impacto en el ejercicio de mis funciones como Defensor del Pueblo, dado que en virtud de la jurisprudencia del Tribunal - y ahora también con arreglo al Artículo F del Tratado sobre la Unión - las instituciones comunitarias desde hace años están obligadas a respetar los Derechos Humanos tal y como se garantizan en el Convenio. Sin embargo, estimo que es importante que la Unión muestre su voluntad a formar parte de la Comunidad internacional de Derecho.

Todas estas son propuestas que en mi juicio deberían prosperar pues tienen por objetivo hacer la Unión más humana y social.

Yo, a mi nivel, tratando las reclamaciones y tomando iniciativas fundadas, trabajaré por el mismo objetivo.

Les agradezco su atención.

(1) Declaración nº 17 relativa al derecho al acceso a la información: *"La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones,*



así como la confianza del público en la administración. La Conferencia recomienda, por consiguiente, que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las instituciones."